

KAJIAN KASUS BLBI: PENGGESERAN HUKUM PUBLIK KE DALAM LAPANGAN HUKUM PRIVAT*

Aang Achmad**

Abstract

We identify tendency where corruption cases are resolved under civil law provisions rather than criminal law. Apparently, UNCAC 2003, as ratified by Act 7/2006, is the basis for examining BLBI scandal under Inpres 8/2002 concerning 'release and discharge' policy. Examination of corruption crimes seems to embark on to private law aspects.

Abstrak

Korupsi diberikan sarana penyelesaian sengketa melalui aspek hukum perdata (litigasi/non-litigasi). Hal ini sejalan dengan UNCAC 2003, yang diratifikasi dengan UU No. 7 Tahun 2006 yang menjadi landasan penyelesaian kasus BLBI melalui Inpres No. 8 Tahun 2002 tentang release and discharge. Terjadi pergeseran hukum pidana menjadi hukum perdata dalam menyelesaikan perkara korupsi.

Kata Kunci: korupsi, BLBI, aspek hukum perdata.

A. Latar Belakang Masalah

Kucuran dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) oleh bank penerima dana didasarkan atas kebijakan pemerintah akibat adanya krisis moneter Tahun 1997/1998 dengan tujuan untuk memulihkan atau menyelamatkan stabilitas perekonomian negara yang diselewengkan, ternyata tidak dipergunakan sesuai tujuan dan tidak dikembalikan dalam tempo yang ditentukan. Tetapi sebaliknya, justru dipergunakan untuk kepentingan pribadi dengan kelompoknya (melibatkan para pejabat negara), untuk itu negara telah dirugikan, akibatnya guncangan perekonomian bangsa bertambah hebat. Penyelesaian kasus tersebut, tidak

dapat diselesaikan melalui Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). KUHP sebagai hukum positif, ternyata tidak dapat menyelesaikan tindak pidana korupsi secara tuntas, untuk itu diperlukan ketentuan hukum di luar KUHP. Karena tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana luar biasa, oleh karenanya harus diselesaikan secara luar biasa pula.¹

Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK) sebagai pengganti Undang-Undang No. 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, pada praktiknya juga tidak dapat menyelesaikan kasus BLBI,

* Diolah dari Hasil Penelitian Disertasi pada Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan Bandung Tahun 2010.

** Dosen Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung (e-mail: aangachmad@yahoo.com).

¹ Romli Atmasasmita. 2004. *Sekitar Masalah Korupsi*. Mandar Maju. Jakarta. hlm. 9.

karena terbentur dengan asas legalitas yang bersifat *legal-positivistic* (kaku), sehingga sulit dalam pembuktiannya.² Oleh karenanya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Undang-undang tersebut memuat beberapa pembaharuan hukum yang luar biasa, antara lain pemanfaatan aspek perdata dalam pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana dituangkan dalam Pasal 32. Menurut pendapat penulis, telah terjadi pergeseran aspek hukum yang signifikan, yakni pergeseran aspek hukum publik ke aspek hukum privat, sekalipun implementasinya belum maksimal. Pembaharuan selanjutnya adanya perluasan pengertian tentang sifat melawan hukum yang dijabarkan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1), yakni mempertegas pengertian sifat melawan hukum formil dan materiil, yang dapat dijadikan acuan untuk memberikan sanksi kepada para pelaku korupsi dengan mendasarkan pada asas *ultimum remedium*.³

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan suatu masalah yang mendasar, yaitu aspek hukum apakah yang mampu menyelesaikan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh para obligator BLBI selaku penerima dana bantuan BI dalam

penyehatan bank-bank yang bermasalah pada waktu krisis moneter pada tahun 1997 dalam memenuhi rasa keadilan masyarakat, serta kendala-kendala hukum apakah yang mempengaruhinya, sehingga penyelesaian kasus BLBI tersebut berlarut-larut. Selanjutnya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Aspek hukum perdata yang bagaimana yang mampu dan efektif dalam penyelesaian tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh para obligor BLBI selaku penerima kucuran dana dari BI, sehingga tercipta rasa keadilan masyarakat?
2. Kendala hukum apakah yang mempengaruhinya, sehingga penyelesaian kasus BLBI tersebut berlarut-larut?

C. Metode Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan tujuan penelitian yang telah diuraikan di atas, dalam melakukan penelitian ini digunakan metode penelitian secara spesifikasi yakni penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Metode ini menggambarkan tentang aspek hukum apa yang dapat dipergunakan untuk menanggulangi tindak pidana korupsi dalam kasus BLBI, kemudian dianalisis melalui metode pendekatan yuridis normatif, yaitu diteliti melalui hukum sebagai norma positif dengan menggunakan metode penafsiran

² Muladi dan Barda Nawawi, yang mengutip pendapat Don C. Gibson, tipologi kejahatan dengan karakteristik "*low visibility*" yang mencakup pelbagai dimensi lapangan kerja (notaris, wartawan, pengacara dan lain-lain). Contohnya yang dahulu adalah diajukannya seseorang akuntan publik yang berkolusi dengan wajib pajak untuk meringankan pajak dan merugikan keuangan negara. Begitu pula, beberapa waktu yang lalu (sekitar tanggal 26 Agustus 1996), bank Indonesia, sebagai Bank Central Indonesia, kebocoran sekitar Rp. 3 milyar sebagai akibat perbuatan managerial profesional internal yang bekerja sama dengan perusahaan swasta yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.

³ Sudarto dalam Agus Raharjo, "Perkembangan Ajaran Sifat Melawan Hukum Material dalam Hukum Pidana Indonesia", <http://www.unsoed.ac.id/newcms/fak/UserFiles/File/HUKUM/Agus>, diakses 9 Mei 2011. Lihat juga dalam Romli Atmasasmita, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 13.

atau interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis, interpretasi autentik, interpretasi historis, dan interpretasi ekstensif.

Penelitian ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, sedangkan penelitian lapangan guna mengambil data primer yang berada di instansi-instansi yang terkait dengan penelitian ini, hanya sebagai penunjang data sekunder yang didukung dengan melakukan wawancara, berdasarkan daftar pertanyaan yang telah disusun sebelumnya, dengan melibatkan para pejabat dalam instansi yang terkait, pakar hukum, praktisi hukum dan para akademisi demi kelengkapan data sekunder dalam penelitian ini.

Selanjutnya data yang diperoleh akan dianalisis dengan metode kualitatif, artinya dianalisis dengan tidak menggunakan angka-angka atau perhitungan statistik, tetapi berupa suatu gambaran tentang aspek hukum apa yang dapat dipergunakan dalam penanggulangan tindak pidana korupsi dalam perkara BLBI. Kemudian setelah dianalisis, baru kemudian pada akhirnya penulis mengambil kesimpulan dengan memberikan rekomendasi. Penelitian ini dilakukan pada bulan Januari Tahun 2010. Adapun lokasi dalam melakukan penelitian ini, antara lain:

- a. Perpustakaan Universitas Pasundan Bandung;
- b. Perpustakaan Universitas Katolik Parahyangan;

- c. Perpustakaan Universitas Padjadjaran;
- d. Perpustakaan Universitas Islam Bandung
- e. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat
- f. Bank Indonesia;
- g. Kejaksaan Agung Republik Indonesia; dan
- h. Mahkamah Agung Republik Indonesia;

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Upaya Memberantas Korupsi di Indonesia Melalui Pembaharuan Hukum Pidana Positif dalam Mencegah Timbulnya Kerugian Negara

Tahun 1976-1998 merupakan titik puncak praktik korupsi yang dilakukan oleh para *banker*,⁴ ketika Negara Indonesia sedang mengalami krisis moneter yang luar biasa, hingga sulit memulihkan kondisi perekonomian di Indonesia, pemerintah memberikan kucuran dana khususnya kepada bank-bank besar yang kemungkinan masih bisa diselamatkan, yaitu melalui Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI). Maksud baik pemerintah tersebut kemudian diselewengkan, BLBI dipergunakan untuk kepentingan para pemegang saham pengendali (memperkaya diri sendiri), sehingga setelah dikaji tindakan para obligor merugikan keuangan negara yang berakibat tambah terpuruknya kondisi perekonomian negara, yang pada akhirnya mengganggu stabilitas nasional.

Dalam kasus BLBI, para penegak hukum sulit untuk membuktikan unsur

⁴ Lobby Loqman. 1991. *Beberapa Ikhtlval dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Datacom. Jakarta. hlm. 5.

“kejahatan dan pelanggaran”-nya sendiri semata-mata dikarenakan karakteristik para pelaku korupsi untuk memanipulasi asas dan prinsip-prinsip hukum yakni yang bersembunyi dibalik asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*),⁵ atau bahkan berlindung pada asas legalitas, karena melaksanakan aturan yang dikeluarkan pemerintah, menyalahkan aturan yang ada (multi tafsir), protes terhadap aturan yang ada hingga mengajukan proses uji konstitusi, bahkan menuduh balik penegak hukum melakukan kejahatan yang sama dengan pelaku, mencemarkan nama baik, fitnah, hingga menuduh balik penegak hukum melanggar HAM. Di samping itu juga kasus BLBI sarat dengan muatan politik, serta celakanya uang hasil korupsi banyak disimpan di luar negeri.

Menurut Nigel Walker proses penanggulangan kejahatan dapat dilakukan melalui tiga cara, melalui cara penerapan hukum pidana (*criminal law application*), melalui tanpa pidana atau non penal (*prevention without punishment*) dan campuran dari keduanya.⁶ Penulis sependapat dengan Nigel Walker, bahwa penyelesaian kasus BLBI dengan cara campuran dari keduanya, dengan memperhatikan asas *ultimum remedium* yang menyebutkan bahwa penerapan pidana merupakan upaya terakhir.⁷ Lebih lanjut Nigel Walker mengatakan “Hukum Pidana jangan digunakan apabila kerugian atau bahaya yang timbul lebih besar dibanding dengan

perbuatannya sendiri”, dapat dijadikan tolak ukur dalam mencari alternatif penyelesaian tindak pidana korupsi, khususnya penyelesaian kasus BLBI.

Maka, menjadi tepat apabila UUPTK kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dengan berbagai pembaharuan yang luar biasa, antara lain memuat secara tegas mengenai pengertian sifat melawan hukum formil dan materiil, dimuatnya aturan hukuman mati, mengatur tentang batas minimum sanksi pidana penjara dan denda yang sifatnya kumulatif, mengatur juga tentang pembuktian terbalik, dan dimuatnya aturan tentang pemanfaatan hukum perdata dalam penyelesaian pengembalian aset atau kerugian negara yang dikorupsi, selain itu juga memperbolehkan penggunaan sarana elektronik sebagai alat bukti, serta adanya peran serta masyarakat dalam proses pemberantasan tindak pidana korupsi.⁸ Oleh karenanya penulis berpendapat bahwa tujuan dari pembaharuan hukum pidana yang luar biasa tersebut, adalah selain untuk mempermudah pembuktian, juga memberikan pilihan penyelesaian tindak pidana korupsi, dengan memperhatikan asas *ultimum remedium*.

Selanjutnya, UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 memberikan perluasan terhadap subyek hukum dalam tindak pidana korupsi mencakup Pegawai negeri dalam arti luas dan perseorangan

⁵ Indriyanto Seno Adji, 2007, *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diedit Media, Jakarta, hlm. 17.

⁶ Nigel Walker, 1972, *Sentencing in a Rational Society*, New York, hlm. 45

⁷ Romli Atmasasmita, *Loc. cit.*

⁸ Dalam Penjelasan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

serta korporasi.⁹ Hal ini secara filosofi bertujuan agar dapat mengakomodir segala bentuk modus operandi dalam tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh setiap orang, sehingga mudah dalam pembuktiannya. Untuk itu pembaharuan dan atau perubahan hukum pidana yang mengatur tindak pidana korupsi berlaku asas *lex specialis derogat legi generalis* ketika menjadi aturan baru.¹⁰ Namun demikian dalam praktiknya tetap belum menyelesaikan kasus BLBI secara tuntas.

Perluasan arti sifat melawan hukum (materiil), sesungguhnya merupakan terobosan hukum dengan tujuan seperti yang telah saya sampaikan di atas, ternyata menimbulkan perdebatan di antara para penegak hukum dan para pakar hukum yang berfikir *normatif* dan cenderung *formal-positivistic* (tidak progresif), akhirnya muncul Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) Nomor 003/PPU-IV/ 2006, yang intinya menyebutkan bahwa "Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945 dan menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat". Maka penulis berpendapat putusan tersebut dapat menyulitkan penyidik dan penuntut umum dalam memproses tindak pidana korupsi.

Namun demikian apabila menyimak kalimat dalam Putusan Mahkamah Kons-

titusi (MK) "tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat" tersebut bukan berarti Penjelasan Pasal 2 ayat (1) kemudian sama sekali tidak dapat diterapkan, tergantung kepada keberanian para penegak hukum dalam menuntaskan kasus-kasus korupsi yang menjamur di Indonesia.

Berkaitan dengan hal itu Indonesia meratifikasi Konvensi Internasional Anti Korupsi Sedunia (UNCAC) 2003,¹¹ disahkan melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 2006. Dalam kongres *International Penal Reform Conference* yang diselenggarakan di *Royal Holloway College, University of London*, pada tanggal 13-17 April Tahun 1999 dikemukakan, bahwa salah satu unsur kunci dari agenda baru pembaharuan hukum pidana (*the key elements of a new agenda for penal reform*) ialah perlunya memperkaya sistem peradilan formal dengan sistem atau mekanisme informal dalam penyelesaian sengketa yang sesuai dengan standar-standar hak asasi manusia (*the need to enrich the formal judicial system with informal, locally based, dispute resolution mechanisms which meet human rights standards*), dengan strategi pengembangan dalam melakukan pembaharuan hukum pidana, antara lain:¹²

1. *Restorative justice*;
2. *Alternative dispute resolution*;
3. *Informal justice*; dan
4. *The role of civil society in penal reform*.

⁹ Lihat Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁰ Barda Nawawi Arief, 2005, *Pembaharuan Hukum Pidana (Dalam Perspektif Kajian Perbandingan)*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 29.

¹¹ UNCAC diadopsi oleh Majelis Umum PBB berdasarkan Resolusi 58/4 tanggal 31 Oktober 2003. UNCAC telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) pada tanggal 18 April 2006.

¹² *Ibid.*

Dengan mengembangkan *Alternative Disputes Resolution* (ADR) dan *restorative justice*¹³ yaitu sebagai konsep yang diambil dari dan bersumber nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, maka menjadi tepat apabila Pasal 2 ayat (1) tetap dipertahankan atau dipergunakan sebagai dasar untuk memberikan sanksi kepada para pelaku korupsi.

Restorative justice dan ADR merupakan suatu konsep yang terbuka dalam bentuk implementasinya, artinya dalam pandangan cara bekerja konsep tersebut, sehingga akan lebih dapat dirasakan keadilannya. Sebagai alternatif, *restorative justice* dititikberatkan pada akibat dari tindak pidana korupsi, yaitu adanya kerugian negara dan mengganggu stabilitas nasional. Akibat tindak pidana korupsi yang dapat merugikan keuangan negara tersebut harus segera dipulihkan serta mengurangi kerugian di masa mendatang, sehingga dapat berfungsi juga sebagai pencegahan kejahatan. Maka, menjadi relevan ketika Dwidja Priyatno mengatakan bahwa penjatuan sanksi pidana sesungguhnya harus dilihat dari tujuannya, karena hal itu sangat dipengaruhi oleh filsafat yang dijadikan dasar pengancaman dan penjatuan pidananya, mengingat penjatuan pidana terhadap para pelaku koruptor tidak menjadikan jera baginya.¹⁴

Satjipto Rahardjo, menyebutkan, "untuk menciptakan *good corporate governance*", agar dapat memenuhi rasa

keadilan masyarakat maka tidak cukup hanya membenahi peraturan dan lembaganya saja, tetapi harus tetap memperhatikan unsur budaya hukum.¹⁵ Artinya tidak saja budaya hukum masyarakatnya, tetapi juga budaya hukum para penegak hukum itu sendiri, maka diperlukan pembinaan hukum yang berkesinambungan, dan meningkatkan pengawasan terhadap kinerja para penegak hukum tersebut. Selanjutnya, Satjipto Rahardjo dalam bukunya yang berjudul *Membedah Hukum Progresif* mengemukakan, bahwa kegagalan dalam penegakan dan pemberdayaan hukum ini ditengarai oleh sikap *submissive* terhadap kelengkapan hukum yang ada seperti prosedur, doktrin, dan asas hukum itu sendiri, selain ketidakmampuan *criminal justice system* dengan mengemban tugasnya.¹⁶

2. Aspek Perdata dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi Para Obligor BLBI dalam Usaha Menciptakan Rasa Keadilan Masyarakat

Berdasarkan Pasal 4, 18, 32, 33, 34 dan Pasal 38 UU PTPK, serta dalam Article 31 *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) 2003 tentang pembekuan, perampasan dan penyitaan (*freezing, seizure and confiscation*), Article 40 UNCAC 2003 ini sebagai landasan menembus kerahasiaan Bank (*Bank Secrecy*), dan Article 43 UNCAC 2003 dalam Chapter IV yang mengatur tentang

¹³ Roswita Oktavianti, "Koruptor Rp25 Juta Bisa Dibebaskan", http://www.jurnas.com/news/25205/Koruptor_Rp25_Juta_Bisa_Dibebaskan/Nasional/Hukum, diakses 24 Maret 2011.

¹⁴ Dwidja Priyatno, "Sekali Lagi Tentang Restorative Justice", *Jurnal Lembaga Perlindungan Hak Anak Restorasi*, Edisi VIII, Volume III, Agustus, 2007, hlm. 3-4.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, "Modernisasi dan Perkembangan Kesadaran Hukum Masyarakat", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, FH Undip, Nomor 1-6, Tahun X, Agustus, 1980, hlm. 18.

¹⁶ Satjipto Rahardjo, "Membedah Hukum Progresif", *Kompas*, 2006.

kerjasama internasional, dan ketentuan dalam *Chapter V* tentang pengembalian aset (*Asset Recovery*) dan Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2006 (UU No. 7 Tahun 2006) tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003¹⁷ merupakan dasar bagi pemanfaatan aspek perdata dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, khususnya dapat dijadikan pijakan dalam percepatan pengembalian aset negara atau pemulihan aset negara, baik yang berada di wilayah korban (Indonesia) atau juga yang dibawa ke luar negeri oleh para koruptor. Sejalan dengan hal tersebut sebagaimana makna asas *ultimum remedium* bahwa upaya represif merupakan upaya terakhir apabila upaya lainnya tidak mampu untuk menyelesaikan kasus BLBI, merupakan suatu pendekatan yang perlu dioptimalkan selain asas oportunitas.

Dalam menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi seperti kasus BLBI, kasus Century atau kasus-kasus korupsi besar lainnya yang dilakukan dalam keadaan tertentu, pemerintah (para penegak hukum) dihadapkan kepada dua mata pisau yang sama tajamnya, ketika berhadapan dengan proses penegakan hukumnya. Satu sisi kejahatan tersebut dapat dikategorikan sebagai kejahatan yang mengarah langsung

pada stabilitas keuangan (perekonomian) negara yang mengancam kesejahteraan rakyat, yang harus segera diproses guna pemulihan aset negara, di sisi lain, sebagai kejahatan biasa yang dilakukan oleh para pejabat, pegawai negeri, perseorangan atau korporasi yang dilakukan baik di tingkat pusat maupun daerah, dengan menyalahgunakan keadaan, jabatan, fasilitas negara, system politik dan hukum, termasuk proses dan mekanisme kerjanya, yang memanfaatkan latar belakang dan situasi politik.

Banyak para koruptor (melalui *penal*) kemudian lolos (SP3), karena cara mereka memanipulasi hukum, atau mungkin dari para penegaknya sendiri yang menyimpang, maka aspek perdata dalam hal ini mempunyai peran sebagai usaha pengembalian aset negara atau pemulihan aset dalam kasus BLBI maupun kasus-kasus korupsi lainnya, guna menciptakan *good corporate governance*, sehingga masyarakat dapat segera memperbaiki kesejahtraannya. Karena masalah korupsi sudah merupakan ancaman serius terhadap stabilitas,¹⁸ dan keamanan masyarakat nasional dan internasional,¹⁹ telah melemahkan institusi, nilai-nilai demokrasi dan keadilan serta membahayakan pembangunan berkelanjutan²⁰ maupun penegakan hukum.²¹

¹⁷ Pasal 66 ayat (2) mengatur tentang penyelesaian perselisihan antara negara pihak yang tidak dapat diselesaikan melalui jalur negosiasi. Menurut ketentuan ini, sengketa negara pihak mengenai penafsiran atau penerapan konvensi wajib diajukan pada Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*) dengan permohonan sesuai dengan statute pengadilan.

¹⁸ Romli Atmasasmita, "Strategi dan Kebijakan Pemberantasan Korupsi Pasca Konvensi PBB Menentang Korupsi Tahun 2003: Melawan Kejahatan Korporasi", *Makalah*, Seminar, Jakarta, 2006.

¹⁹ Romli Atmasasmita, "Strategi dan Kebijakan Hukum dalam Pemberantasan Korupsi Melawan Kejahatan Korporasi di Indonesia: Membentuk *Ius Constituendum* Pasca Ratifikasi Konvensi PBB Menentang Korupsi Tahun 2003", *Makalah*, Seminar, Jakarta, 2006.

²⁰ Romli Atmasasmita, "Indonesia Pasca Konvensi PBB Menentang Korupsi", *Makalah*, Seminar, Jakarta, 2006.

²¹ Romli Atmasasmita, "Strategi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi di Sektor Swasta dalam Lingkup Konvensi PBB Anti Korupsi 2003", *Makalah*, Seminar, Jakarta, 2006.

Pemanfaatan Aspek Perdata menjadi solusi bagi pemerintah untuk segera mengembalikan aset-aset yang dicuri oleh para koruptor. Maka menjadi relevan pendapat Jeremy Bentham dan Niegel, yang mengatakan bahwa hukum pidana janganlah digunakan apabila: tanpa dasar (*groundless*), tidak menguntungkan. (*needless*), tidak efisien (*in efficient*) dan tidak berguna (*un profitable*).²²

Menurut Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 jo. Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kehakiman), pada prinsipnya penyelesaian sengketa perdata dapat diselesaikan melalui jalur peradilan (*litigasi*) atau di luar jalur peradilan (*non litigasi*). Ternyata penggunaan mekanisme perdata melalui jalur *litigasi* masih dirasa sulit, sehingga pemerintah mencari solusi dalam menyelesaikan kasus BLBI tersebut, yaitu dengan membentuk Badan Penyelesaian Perbankan Nasional (BPPN) melalui Kepres No. 27 tahun 1998 yang bertugas untuk melakukan penyelesaian perbankan, penyelesaian aset bermasalah, dan mengupayakan pengembalian uang negara yang tersalur pada sektor perbankan. Namun demikian dari tahun 1998 hingga tahun 2002 BPPN belum membuahkan hasil yang maksimal, diperlukan cara lain agar aset negara segera kembali guna memperbaiki stabilitas nasional, maka cara *non-litigasi* menjadi salah satu pilihannya.

Untuk itu Megawati mengeluarkan Inpres No. 8 Tahun 2002 tentang *Release and Discharge* sebagai tindak lanjut dari Tap MPR No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002 yang menginstruksikan kepada BPPN untuk segera mengambil langkah bagi penyelesaian kewajiban pemegang saham dalam rangka penyelesaian seluruh kewajibannya melalui BPPN, untuk itu dilakukan negosiasi agar para pemegang saham sepakat memilih bentuk mekanisme penyelesaian kewajiban, antara lain dalam bentuk *Master of Settlement and Acquisition Agreement* adalah perjanjian Penyelesaian BLBI dengan jaminan aset (MSAA), *Master of Refinancing and Note Issuance Agreement* suatu perjanjian penyelesaian BLBI dengan jaminan aset dan jaminan pribadi (MIRNA), atau dengan menandatangani Akta Pengakuan Utang (APU) tenggang waktu yang ditetapkan oleh Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK),²³ yang selanjutnya pemerintah akan mengeluarkan Surat Keterangan Lunas (SKL) sebagai alasan penghentian penanganan aspek pidananya, dengan jaminan SP3 dari Jaksa Agung. Menurut Takdir Rachmadi, mekanisme tersebut berkaitan dengan prospek pengembangan dan penganeekaragaman pilihan cara penyelesaian sengketa bagi masyarakat.²⁴ Inpres tersebut sesungguhnya

²² Jeremy Bentham, 2006, *Teori Perundang-undangan*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, hlm. 109. Lihat Niegel Walker, 1972, *Sentencing in a Rational Society*, New York, hlm. 15.

²³ Mekanisme MSAA, MRNIA, dan *release and discharge* dapat disebut sebagai pola negosiasi karena mengandung proses tawar-menawar dan karena itu kesepakatan, meskipun posisi tawar para obligor lebih lemah.

²⁴ Takdir Rachmadi dalam Basuki Rekso Wibowo, "Menyelesaikan Sengketa Bisnis di Luar Pengadilan", *Pidato*, Pengukuhan Guru Besar di Bidang Ilmu Hukum, Universitas Airlangga, 17 Desember 2005, hlm. 6-7.

bertujuan untuk mempercepat pengembalian kerugian negara atau aset negara di tangan para pemegang saham tersebut, guna mempercepat perbaikan kesejahteraan masyarakat.

Pola penyelesaian BPPN tersebut antara lain menggunakan skema Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), yang diistilahkan *release and discharge* sebenarnya tidak dikenal dalam pranata hukum Indonesia, tetapi lazim digunakan di negara yang menganut sistem hukum *common law*. Meskipun demikian *release and discharge* yang dimuat dalam perjanjian antara BPPN dengan para konglomerat atau obligor yang mempunyai kewajiban kepada BPPN berdasarkan perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), baik yang berbentuk MSAA, MRNIA atau APU, melalui BPPN. Pemerintah menggulirkan pilihan cara penyelesaian tersebut, semata-mata ingin segera adanya penyelesaian terhadap para debitur yang bermasalah.²⁵

Maksud baik tersebut kemudian ditentang oleh sebagian kalangan ahli hukum dan NGO, namun demikian mendapat dukungan dari Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam putusannya tertanggal 30 Desember 2003 No. 06/G/HUM/2003 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum kepada debitur yang bermasalah.²⁶ Menurut pendapat penulis yang didasarkan kepada teori Satjipto Rahardjo tentang pemikiran "hukum

progresif", sehingga penilaian keberhasilan hukum tidak dilihat dari diterapkannya hukum materiil maupun formal, melainkan dari penerapannya yang berani, bermakna dan berkualitas, yaitu adanya keinginan segera dapat mengembalikan situasi perekonomian saat itu (pasca krisis moneter).²⁷ Maka menjadi wajar ketika korupsi yang dilakukan oleh para koruptor secara berani tersebut, kemudian penyelesaiannya juga dilakukan secara berani yakni dengan secara *out of court settlement* yang menggunakan sarana ADR, yang *notabene* hukum formal (UUPTPK) tidak mengaturnya. Selain itu juga dapat memberikan kepastian hukum dalam pengembalian kerugian keuangan negara dengan mengesampingkan prosedur hukum pidana maupun perdata (*litigasi*).

Kemudian dengan telah melakukan pembayaran secara keperdataan dan telah pula dikeluarkan SKL tersebut ternyata menurut Pasal 1381 BW, serta Pasal 1853 KUH Perdata (BW) dan Pasal 4 dan Pasal 18 ayat (1) UU PTPK bukan berarti menghilangkan tanggung jawab dalam lapangan hukum pidananya. Namun tindakan pemerintah yang berani tersebut baik langsung maupun tidak langsung memberikan solusi bagi penyelesaian kasus BLBI, hal ini merupakan suatu terobosan hukum yang berani yang dilakukan pemerintah, semata-mata demi pemulihan kesejahteraan rakyat yang terkena krisis *multidimensi*.

²⁵ Redaksi Kompas, "Perlu Mekanisme Atasi Hambatan", *Kompas*, 27 Oktober 2007.

²⁶ Hukumonline, "Lagi, Putusan MA Salah Ketik", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17428/lagi-putusan-ma-salah-ketik>, diakses 23 Februari 2010.

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Loc. cit.*

Pola penyelesaian melalui Inpres No. 8 Tahun 2002 tentang *Release and Discharge* (atau pelepasan dan penghapusan) pada masa pemerintahan Megawati inilah yang pada akhirnya berhasil mengembalikan aset-aset negara hingga puluhan triliunan rupiah, walaupun perluasan dari kasusnya sendiri hingga saat ini belum tuntas. Menyikapi hal ini penulis berpendapat bahwa pola negosiasi dapat diistilahkan dengan *golden handshake* dapat menjadi salah satu jalan ke luar dalam mempercepat penyelesaian tindak pidana korupsi selain menggunakan proses pidana.

Kemudian untuk pengambilan aset negara yang berada di luar negeri dapat dilakukan yang didasarkan kepada ketentuan dalam Bab V tentang pengembalian aset (*Asset Recovery*) UNCAC,²⁸ tentunya dengan meningkatkan hubungan diplomatik antara negara Indonesia dengan negara lain tempat aset negara tersebut berada (seandainya perjanjian ekstradisi belum ada), yaitu melalui sarana *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters* (MLA) atau Bantuan Hukum Timbal Balik di bidang pidana dengan berbagai negara²⁹ yang diatur dalam Undang-Undang No 1 tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik yang mengatur tentang prosedur *Mutual Assistance Request* (MAR) atau permohonan bantuan

hukum dan pembagian hasil tindak pidana yang disita kepada negara yang membantu.

Berkaitan dengan pengembalian aset (*Asset Recovery*), UNCAC, Pasal 43, Ketentuan yang dimuat dalam Bab V, dan Pasal 31 UNCAC mengatur tentang percepatan proses *Stolen Asset Recovery* (StAR) terhadap negara yang sedang menghadapi permasalahan pidana (korupsi) yang berkaitan dengan aset-aset negara yang dibawa atau ditanam di luar negeri. Perampasan aset negara yang ditinggalkan pelaku korupsi ke luar negeri sesungguhnya dapat dilakukan tanpa pemidanaan, hal yang demikian di dalam bukunya Theodore S. Greenberg yang berjudul *Stolen Asset Recovery, Good Practice Guide Untuk Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan (Non-Conviction Based/NCB Asset Forfeiture)* disebut dengan istilah "Perampasan Aset *Non-Conviction Based* (NCB) atau Tanpa Pemidanaan".³⁰

Ketentuan tersebut telah diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UU PTPK dapat diberlakukan dan diterapkan dalam menangani kasus korupsi, mengingat fenomena yang terjadi belakangan ini, yaitu hasil korupsi (aset negara yang dicuri) ditransfer ke luar negeri, yang diikuti perpindahan kewarganegaraan koruptor sehingga tidak memungkinkan lagi tersentuh oleh hukum

²⁸ Komisi Hukum Nasional, "Pendapat KHN tentang *Stolen Asset Recovery (Star) Initiative*", http://www.komisi-hukum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=83%3Apendapat-khn-tentang-stolen-asset-recovery-star-initiative&catid=37%3Aopini&Itemid=61&lang=id, diakses 15 Mei 2011.

²⁹ Dalam *Chapter IV* UNCAC, Negara Pihak wajib untuk membantu satu sama lain dalam setiap aspek perjuangan melawan korupsi, termasuk pencegahan, investigasi dan penuntutan pelanggaran. Penekanan khusus diletakkan pada bantuan hukum timbal balik, dalam pengumpulan dan mentransfer bukti untuk digunakan di pengadilan, dan ekstradisi pelanggaran.

³⁰ Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, et.al., 2009, *Stolen Asset Recovery: Good Practice Guide untuk Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan (Non-Conviction Based/NCB Asset Forfeiture)*, The World Bank, Washington DC 20433, USA, hlm. 1.

nasional, maka negara di mana barang atau aset negara korban (Indonesia) berada dan telah diduga bahwa barang tersebut hasil kejahatan, maka negara yang bersangkutan dapat melakukan tindakan perampasan terhadap barang atau aset (NCB) tersebut tanpa dilakukan pemidanaan terhadap pelaku (koruptor) tersebut.

Selain itu, terhadap barang-barang yang ditinggalkan di negara korban (Indonesia) meskipun telah dikuasai pihak ke III namun perolehan barang (aset) telah diduga dari hasil kejahatan (korupsi), maka menurut UNCAC negara korban dapat melakukan perampasan atas barang (NCB) tanpa pemidanaan guna pemulihan atau pengembalian aset negara yang dicurinya, artinya bahwa diketahui adanya barang yang diduga hasil tindak kejahatan (korupsi) dapat dirampas oleh negara, meskipun si pelaku (koruptor) belum atau sedang dan atau bahkan sudah menjalani proses pidananya. Model yang demikian seharusnya dapat diterapkan dalam menyelesaikan kasus BLBI.

Namun, dalam kasus BLBI banyak pelaku yang kemudian tidak diproses pidananya dengan alasan kurang adanya bukti tindak kejahatannya, tetapi telah nyata adanya kerugian negara yang timbul akibat perbuatannya tersebut, maka seharusnya pemerintah dapat melakukan perampasan atas barang-barang (NCB) pelaku tanpa dilakukan pemidanaan, hal ini merupakan tindakan *in rem* terhadap harta benda, bukan terhadap orangnya.³¹

Menurut pendapat penulis, prosedur ini akan efektif terutama terhadap tindak

pidana korupsi yang dilakukan atas dasar (sarat) dengan muatan politis, sehingga harus mengembalikan barang (uang atau dana) kepada negara yang menjadi korban, sebagaimana diatur dalam Pasal 54 Number (1) huruf c UNCAC. Sayangnya, meskipun Indonesia telah turut meratifikasi UNCAC, namun hingga saat ini belum diimplementasikan dengan maksimal, baik sebagai upaya pencegahan maupun sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

3. Kendala Hukum yang Menyebabkan Berlarut-Larutnya Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi dalam Kasus BLBI

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti, bahwa diketahui dalam menyelesaikan tindak pidana korupsi yang terkait dalam kasus BLBI, hingga saat ini belum terselesaikan dengan tuntas, artinya masih banyak kendala yang dihadapi para penegak hukum. Sesungguhnya tindak pidana korupsi telah tumbuh subur di Indonesia sejak penjajahan Belanda, hanya saja berlainan bentuk yaitu yang dikenal dengan istilah "upeti". Penanggungan dan pencegahannya telah pula dilakukan baik melalui preemtif dan preventif. KUHP, Undang-Undang No. 24 Prp Tahun. 1960 tidak mampu untuk menyelesaikan kasus korupsi, kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971. Kasus BLBI yang terjadi pada tahun 1976 seharusnya dapat diselesaikan melalui UU tersebut, tetapi karena muatan politik pada waktu itu lebih kuat (eksekutif dapat mempengaruhi

³¹ *Ibid.*, hlm. 15.

dalam penegakan hukumnya), maka BLBI belum juga dapat diselesaikan, hingga saat ini sekalipun UU No. 3 Tahun 1971 telah diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa tindak pidana korupsi tergolong *extraordinary crime*, karena sifatnya cair, dinamis, terorganisasi dan terselubung, maka penyelesaiannya diperlukan cara yang luar biasa pula. Namun oleh karena sistem hukum pidananya yang bersifat legal formalistik maka terdapat kesulitan dalam pembuktiannya. Kurangnya kepedulian dan atau kurang maksimalnya pemerintah dalam mengungkap kasus BLBI, karena adanya kekhawatiran terhadap sebagian petinggi negara yang tersangkut dalam kasus tersebut juga merupakan kendala, karena seolah-olah mempersulit para penegak hukum yang lebih lanjut akan melakukan penyelidikan atau penyidikan kepada para obligor atau pelaku korupsi BLBI.

Selain itu, sistem hukum pidana tidak dapat maksimal atau menjangkau dalam upaya pengembalian kerugian negara, terlebih apabila hasil korupsi tersebut telah berpindah atau di tanam di luar negeri. Maka untuk segera dapat mengembalikan uang negara, aspek hukum perdata menjadi mempunyai peran penting, yaitu melalui *restorative justice*, ADR dan tindakan perampasan terhadap barang atau aset (NCB) dengan memaksimalkan hubungan antar negara (*G to G*). Namun aspek hukum perdata yang demikian pun, selain belum diakui keberadaannya, juga ditemui adanya kendala yakni adanya kesulitan

untuk menentukan asset para koruptor yang pada umumnya telah berpindah tangan atau bahkan berasimilasi melalui tindakan *money laundering*, sehingga sulit dalam pembuktiannya.

Kemudian hingga saat ini, pemerintah belum pula memaksimalkan prinsip *litigasi multiyurisdiksi*, artinya gugatan perdata dapat dilakukan oleh suatu negara yang menjadi korban (*victim countries*) dari tindak pidana korupsi yang diajukan melalui negara lain dengan alasan biayanya mahal, belum adanya perjanjian ekstradisi, dengan demikian penerapan UNCAC di Indonesia belum maksimal. Sekalipun hukum yang mengatur tentang korupsi telah ada (internasional/nasional), namun oleh karena pengetahuan dan keberanian para penegak hukum masih kurang untuk menerapkan aturan hukum tersebut secara elastis, artinya sesuai dengan asas manfaat dan asas keadilan masyarakat, maka hingga saat ini penegak hukum tetap menjadi corong undang-undang.

E. Kesimpulan

Pemberantasan korupsi di Indonesia telah dilakukan dengan berbagai pembaharuan hukum dan telah pula diimplementasikan oleh para penegak hukum (Polisi, Jaksa, Hakim dan Advokat), namun upaya pemberantasan tindak pidana korupsi melalui pembaharuan hukum pidana tersebut belum menyelesaikan atau belum membuat para koruptor menjadi jera. Pada prinsipnya, pemanfaatan Hukum Perdata baik litigasi maupun non litigasi (negosiasi atau mediasi) dalam penyelesaian tindak pidana korupsi BLBI dapat dilakukan dalam rangka pengembalian, pemulihan, dan perampasan

aset negara yang dicuri oleh para koruptor, baik yang berada di Indonesia, maupun yang dibawa ke luar negeri atau yang di transfer ke luar negeri.

Kendala hukum yang menyebabkan berlarut-larutnya penyelesaian tindak pidana korupsi dalam kasus BLBI, antara lain: 1. Cara kerja sistem hukum pidananya bersifat *formal-legal-positivistic*; 2. Sulit pembuktiannya; 3. Belum adanya kerjasama (perjanjian *ekstradisi*) dengan semua negara

tempat aset berada; 4. Belum diterapkannya pembuktian terbalik secara penuh; 5. Koruptor dan Barangnya di bawa atau di transfer keluar negeri; 6. Adanya perbedaan sistem hukum antara Indonesia dengan negara lainnya, sehingga dapat menimbulkan perselisihan penerapan hukumnya; dan 7. Adanya keengganan dari obligator BLBI mengembalikan pinjamannya karena tetap diancam secara pidana sesuai dengan Pasal 4 UUPTPK.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adji, Indriyanto Seno, 2007, *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diedit Media, Jakarta.
- Arief, Barda Nawawi, 2005, *Pembaharuan Hukum Pidana (Dalam Perspektif Kajian Perbandingan)*, Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Atmasasmita, Romli, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi*, Mandar Maju, Bandung.
- Bentham, Jeremy, 2006, *Teori Perundang-undangan*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung.
- Greenberg, Theodore S., Linda M. Samuel, et.al., 2009, *Stolen Asset Recovery, Good Practice Guide Untuk Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan (Non-Conviction Based/NCB Asset Forfeiture)*, The World Bank, Washington DC 20433, USA.
- Loqman, Lobby, 1991, *Beberapa Ikhtwal dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Datacom, Jakarta.
- Walker, Nigel, 1972, *Sentencing in a Rational Society*, New York.

B. Jurnal

- Priyatno, Dwidja, "Sekali Lagi Tentang Restorative Justice", *Jurnal Lembaga Perlindungan Hak Anak Restorasi*, Edisi VIII, Volume III, Agustus, 2007.

C. Makalah/Pidato

- Atmasasmita, Romli, "Indonesia Pasca Konvensi PBB Menentang Korupsi", *Makalah*, Seminar, Jakarta, 2006.
- _____, "Strategi dan Kebijakan Hukum dalam Pemberantasan Korupsi Melawan Kejahatan Korporasi di Indonesia: Membentuk *Ius Constituendum* Pasca Ratifikasi Konvensi PBB Menentang Korupsi Tahun 2003", *Makalah*, Seminar, Jakarta, 2006.
- _____, "Strategi dan Kebijakan Pemberantasan Korupsi Pasca Konvensi PBB Menentang Korupsi Tahun 2003: Melawan Kejahatan Korporasi", *Makalah*, Seminar, Jakarta, 2006.
- _____, "Strategi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi di Sektor Swasta dalam Lingkup Konvensi PBB

Anti Korupsi 2003", *Makalah*, Seminar, Jakarta, 2006.

Rahardjo, Satjipto, "Modernisasi dan Perkembangan Kesadaran Hukum Masyarakat", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, FH Undip, Nomor 1-6, Tahun X, Agustus, 1980.

Wibowo, Basuki Rekso, "Menyelesaikan Sengketa Bisnis di Luar Pengadilan", *Pidato*, Pengukuhan Guru Besar di Bidang Ilmu Hukum, Universitas Airlangga, 17 Desember 2005.

D. Artikel Koran

Rahardjo, Satjipto, "Membedah Hukum Progresif", *Kompas*, 2006.

Redaksi Kompas, "Perlu Mekanisme Atasi Hambatan", *Kompas*, 27 Oktober 2007.

E. Artikel Internet

Hukumonline, "Lagi, Putusan MA Salah Ketik", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17428/lagi-putusan-masalah-ketik>, diakses 23 Februari 2010.

Komisi Hukum Nasional, "Pendapat KHN tentang *Stolen Asset Recovery (Star) Initiative*", http://www.komisi hukum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=83%3Apendapat-khn-tentang-stolen-asset-recovery-star-initiative&catid=37%3Aopini&Itemid=61&lang=in, diakses 15 Mei 2011.

Oktavianti, Roswita, "Koruptor Rp25 Juta Bisa Dibebaskan", http://www.jurnas.com/news/25205/Koruptor_Rp25_Juta_Bisa_Dibebaskan//Nasional/Hukum, diakses 24 Maret 2011.

Raharjo, Agus, "Perkembangan Ajaran Sifat Melawan Hukum Material dalam Hukum Pidana Indonesia", <http://www.unsoed.ac.id/newcmsfak/UserFiles/File/HUKUM/Agus>, diakses 9 Mei 2011.

F. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.